

Die Teilhabe der Zivilgesellschaft als Voraussetzung für demokratische Legitimation in Europa

Die Frage, inwieweit die Bürger in Europa beziehungsweise in der Europapolitik Beteiligungschancen haben und sich in der Europäischen Union als politisch Teilhabende wiederfinden, ist alles andere als banal. Wenn es zutrifft, dass Europa ein reines Elitenprojekt ist, dann sind seine demokratischen Grundlagen außerordentlich schmal. An der Frage der Bürgerbeteiligung ist also das Problem des europäischen Demokratiedefizits festzumachen.

Das europäische Demokratiedefizit ist von Franz Decker und Jared Sonnicksen zu Recht als Synonym für eine „Legitimationslücke“ der Europäischen Union beschrieben worden, „die aus der Kluft zwischen ihrer durchaus wahrgenommenen Problembearbeitungskapazität einerseits und den vergleichsweise eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeiten europäischer Bürger andererseits entsteht“ (2009: 129).

Nicht zuletzt in Anbetracht der an Stärke gewinnenden antieuropäischen Strömungen richtet sich aktuell die Aufmerksamkeit vieler politischer Beobachter auf die Wahlen zum Europäischen Parlament, die vom 22. bis 25. Mai 2014 in der Europäischen Union stattfinden. Zu Recht besteht große Sorge, dass sich der nach fünf Krisenjahren in vielen EU-Staaten massive Vertrauensverlust der Bürger in die Zukunftsfähigkeit des europäischen Einigungswerks im Wahlergebnis spiegeln wird.

Dass das Europäische Parlament durch die zurückliegenden Reformen der europäischen Verträge immer mehr Einfluss auf die europäische Politik gewonnen hat, bleibt auch vor dem Hintergrund der aktuellen Kritik an der konstitutionellen Entwicklung der Europäischen Union und der in der Krise enorm gestiegenen Macht des Europäischen Rates und der großen Mitgliedstaaten ein zutreffender Befund. Diese gewachsene Bedeutung des Parlaments, das die europäischen Bürger vertreten, ihnen also im Wege der Repräsentation Teilhabe ermöglichen soll, hat jedoch nicht dazu geführt, dass die Menschen sich als in größerem Maße teilhabend erleben.

Da die Wahlen zum Europäischen Parlament dieser Europäischen Institution seit der ersten Direktwahl 1979 eine bis dahin nicht gegebene Form demokratischer Legitimität verleihen, nimmt es automatisch eine besondere Stellung in Europa ein. Das Europäische Parlament ist zwar das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ des europäischen Staatenverbundes. Offenbar hat diese besondere Stellung aber bisher nicht ausgereicht, diesem europäischen Gebilde *sui generis* eine unbestrittene demokratische Legitimität zu geben. Vielmehr hat sich eine Diskussion um das Demokratiedefizit der Europäischen Union in auffälliger Parallelität zur wachsenden Bedeutung des Europäischen Parlaments im europäischen Institutionengefüge entwickelt.

Dass das Europäische Parlament kein vollwertiges Parlament sei - so auch das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung - wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur zumeist mit dem Fehlen eines europäischen Staatsvolks begründet. Im Vordergrund stand die auf der klassischen Staatsrechtslehre gründende „Kein-Demos-These“, aus der die Schwierigkeit oder sogar Unmöglichkeit einer Demokratisierung der EU abgeleitet und mehr noch, die Parlamentsqualität des Europäischen Parlaments ganz generell in Frage gestellt wird. Wie soll das Europäische Parlament ein vollwertiges demokratisches Parlament sein, wenn Parlamente „vergängliche Verkörperungen des eigentlichen Herrschaftsträgers in der Demokratie, des souveränen Volks“ sind, die EU aber kein Staatsvolk hat (Manow, 2006: 169)? So lautete eine in unterschiedlichem Gewande auftretende, immer wieder vorgetragene Frage.

Der Europäische Gerichtshof, dessen katalysierende Rolle in der Vertiefung der europäischen Integration *opinio communis* ist, hielt schon früh und in mehreren Urteilen die für die demokratische Legitimation europäischer Politik relevante Rolle des Europäischen Parlaments fest. Bereits am 29. Oktober 1980 sprach das Gericht dem Parlament in Bezug auf sein Anhörungsrecht eine demokratische Funktion zu (Isoglucose-Entscheidungen, Rechtssachen 138/79 und 139/80). Am 11. Juni 1991 hielt es die neue, seit der Einheitlichen Europäischen Akte, hier konkret mit der Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit, erfolgte Rolle des Europäischen Parlaments als Gesetzgeber fest (Rechtssache C-300/89) und sprach von einem „grundlegenden demokratischen Prinzip“.

Deutlicher noch fasste der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die demokratische Funktion des Europäischen Parlaments in seinem 1999 gefällten Matthews-Urteil (Nr. 24833/94) zusammen. Demnach stellt das Europäische Parlament die wichtigste und bestgeeignetste Form der demokratischen und politischen Kontrolle im Gemeinschaftssystem dar. 1999 erfolgten, der Amsterdamer Vertrag trat in jenem Jahr in

Kraft, auch wichtige primärrechtliche Neuerungen. So wurde das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet und reformiert.

Der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, der dem 2005 gescheiterten Verfassungsvertrag weitgehend entsprach, hat die demokratische Legitimation der EU nun auf eine neue, solidere Grundlage gestellt. Besonders die Artikel 11 und 12 EUV sind von herausragender Bedeutung. Während Artikel 11 die Zivilgesellschaft als wichtigen Legitimationsfaktor benennt und die Europäische Bürgerinitiative in die europäische Politik einführt, betont Artikel 12 die für die demokratische Legitimation grundlegende Rolle des Parlamentarismus in Europa, des Europäischen Parlaments wie auch der nationalen Parlamente, die gemeinsam einen „Parlamentsverbund“ (Pernice und Hindelang) bilden.

Die Europäische Bürgerinitiative ergänzt die demokratische Legitimation der Europäischen Union durch ein direktdemokratisches Element. Sie ist aber noch ausbau- und verbesserungsfähig. Die Hürden für ihre Annahme sind hoch. Eine erfolgversprechende EBI kann im Grunde nur von Großorganisationen auf den Weg gebracht werden.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Diskussion um die demokratischen Legitimationsgrundlagen europäischer Politik Mitte der 1990er Jahre noch nicht so intensiv geführt wurde wie einige Jahre später, zu Anfang des neuen Jahrtausends, anlässlich des Verfassungskonvents und der Entwicklung einer europäischen Verfassung beziehungsweise des Verfassungsvertrags, die wiederum ein Jahrzehnt später in der Rückschau als ein „Kulminationspunkt“ europäischer Integrationsgeschichte erscheinen. Die Fragen der Teilhabe der Bürger und der Existenz oder Herausbildung einer europäischen Identität waren enorm wichtig. Bezeichnenderweise sind gerade solche Bestandteile des Verfassungsvertrags nicht in den Vertrag von Lissabon hinübergerettet worden, die für die Identitätsbildung der EU-Bürger wichtig gewesen wären. Das gilt etwa für identitätsstiftende Symbole wie die Flagge und die Hymne.

Wie wichtig Teilhabe und Identität sind, war bereits vor dem Verfassungsvertrag, sogar schon vor dem Unionsvertrag bewusst. Noch weit vor der Verwirklichung der Europäischen Union wurde die Frage nach einer europäischen Identität aufgeworfen, die in Bezug auf Partizipation und die demokratische Legitimität der europäischen Politik von grundlegender Bedeutung ist. Sicherlich waren der Vertrag über die Europäische Union, der Vertrag von Maastricht, und die Begründung einer Unionsbürgerschaft als identitätsstiftende Neuerung zu Anfang der 1990er Jahre wichtige Meilensteine. Allerdings waren auch die am 1. November 1993 in Kraft getretenen, neuen primärrechtlichen Grundlagen nicht

voraussetzungslos. Juliet Lodge hat zu Recht auf frühere Ansätze zur Schaffung einer Unionsbürgerschaft hingewiesen (1995: 208ff.).

Tatsächlich versprach sich das Europäische Parlament von der Stärkung einer europäischen Identität lange vor Maastricht Schubkraft für die eigene Legitimationsbasis und damit perspektivisch für eine Ausweitung seiner vor der Einheitlichen Europäischen Akte noch sehr begrenzten Kompetenzen. So gab das Europäische Parlament früh Anstöße für quasi-konstitutionelle Weiterentwicklungen. 1984 legte es beispielsweise den nach seinem Verfasser benannten Spinelli-Bericht vor.

Wichtige Grundlagen für die spätere Unionsbürgerschaft des Vertrags von Maastricht waren bereits in den Bestimmungen über die Rechte der Bürger in den Mitgliedstaaten des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft angelegt, also in den Römischen Verträgen von 1957. Schon in den 1970er Jahren wurde das Problem der Identität der europäischen Bürger, die freilich noch keine „Unionsbürger“ waren, kritisch von der Politik reflektiert. Lodge verweist auf das Gipfeltreffen der Gemeinschaft von Dezember 1973 in Kopenhagen, wo gut ein Jahr nach der Erklärung der Gipfelkonferenz von Paris, eine Europäische Union begründen zu wollen, in einer weiteren Erklärung der nunmehr neun Staats- und Regierungschefs verkündet wurde, die Prinzipien der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit und des Respekts der Menschenrechte seien grundlegende Elemente der europäischen Identität.

Hervorzuheben ist auch der Europäische Rat von Fontainebleau vom Juni 1984, der festgestellt hatte, dass es für die EG essentiell sei, Maßnahmen zur Stärkung der Identität der Gemeinschaft und ihrer Wahrnehmung durch die Menschen zu ergreifen. Im 1985 veröffentlichten Abschlussbericht einer vom Europäischen Rat von Fontainebleau einberufenen Ad-hoc-Arbeitsgruppe, dem „Adonnino-Ausschuss“, hieß es in Bezug auf die Stärkung der europäischen Identität und des Europäischen Parlaments: „Es ist wünschenswert, die Teilnahme des Bürgers am politischen Prozess in den Gemeinschaftsinstitutionen und sein Verständnis für diesen Prozess zu stärken.“ (Lodge, 1995: 208ff.)

Leider wird der Dialog mit den Bürgern, die Europa ausmachen, auch bald 30 Jahre später noch nicht so honoriert, wie es Absichtserklärungen auch heute nahelegen.

Dass es im Zuge der Krise Kürzungen im EU-Haushalt gibt, mag prima vista nicht verwundern. Andererseits sind sich (fast) alle europäischen Regierungen einig, dass die Krise nur durch mehr Zusammenarbeit und darin eingebundene nationale

Reformanstrengungen überwunden werden kann. Wenn es aber mehr europäischer Zusammenarbeit bedarf, mutet es recht paradox an, wenn gerade hier eingespart wird.

Umso kritischer sind die Kürzungen, die den Dialog der Europäer und ihre Teilhabe an Europa betreffen. Aber das dieses Feld nicht hinreichend bearbeitet wird, ist nicht neu, ist keineswegs nur auf die aktuellen Sparzwänge zurückzuführen, zu denen sich auch die EU-Institutionen in der Krise gezwungen sehen. Schon der „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ der Europäischen Kommission, der nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages in zwei nationalen Referenden Wege für mehr Bürgerbeteiligung öffnen sollte, wurde sang- und klanglos eingestellt, als das Ziel, die Ratifikation des Lissabon-Vertrags, erreicht war. Nachhaltig ist eine solche Informations- und Kommunikationspolitik nicht.

Ausgerechnet in einer Zeit, in der das Vertrauen der Europäer in die europäischen Institutionen katastrophal eingebrochen ist, in der die Gegner der europäischen Einigung immer mehr Gehör finden und immer mehr Zulauf erhalten, ist es umso unverständlicher, wenn Instrumente wie das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014 bis 2020 um 43 Millionen Euro auf 186 Millionen Euro gekürzt werden. Das ist gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag, der noch 229 Millionen Euro vorsah, eine Kürzung um nahezu 19 Prozent. Immerhin wird dem Programm „Erasmus+“ noch große Bedeutung beigemessen. Dass aber „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ so radikal gekürzt wird, verwundert. Immerhin geht es hierbei um eine aktive, die Union tragende Unionsbürgerschaft. Bürgerbeteiligung darf kein politisches Feigenblatt sein, sondern muss im Zentrum der europäischen Politik stehen.

Ein überparteilicher europäischer Dialog von zivilgesellschaftlichen Akteuren mit den politischen Parteien ist für 2014 und die Folgejahre wichtiger denn je. Eine besondere Funktion sollte dabei den Städtepartnerschaften zukommen, die jedoch vielerorts notleidend sind. Immerhin standen die Städtepartnerschaften am Anfang des europäischen Einigungswerks. Es sind vor allem die lokalen Zusammenschlüsse, in denen Bürgerbeteiligung und –engagement mit Leben erfüllt werden. Eine europäische Bürgergesellschaft wird sich vor allem gestützt auf lokale Netzwerke entwickeln und ihre Beteiligung am europäischen Politikprozess wirksam einfordern können.

Wolfgang Schmale hat europapolitische Netzwerke als „Nucleus des Europäischen Demos“ bezeichnet, diese jedoch vornehmlich auf Expertenebene gesehen. Immerhin beschreibt er die EU-Bevölkerung, wenn auch nicht als europäisches Staatsvolk im Sinne des nationalen

Demos, so doch soziologisch als „postnationales gesellschaftliches Kollektiv“ (2008: 129f./137). Eben die von Schmale beschriebenen Netzwerke ziehen, wenn sie auf die Expertenebene verengt werden, Kritik auf sich. „Die Politische Union ist über die Köpfe der Bevölkerung hinweg als ein Elitenprojekt zustande gekommen und funktioniert bis heute mit jenen demokratischen Defiziten, die sich aus dem wesentlich intergouvernementalen und bürokratischen Charakter der Gesetzgebung erklären.“ (Habermas: 2008: 98)

Eben damit Europa nicht über die Köpfe der Menschen hinweg geht, muss die Politik stärker mit der Bürgergesellschaft zusammenarbeiten. Der insbesondere in Berlin seit einigen Jahren festzustellende Hang zum Intergouvernementalismus und das so nicht vom Lissabonner Vertrag intendierte Übergewicht des Europäischen Rates tragen allerdings nicht dazu bei, Europa seinen Bürgern näherzubringen.

Wenn die EU ein demokratisch verfasstes Gebilde sein soll, braucht sie teilhabende Bürger. Dann bedarf es weit größerer Anstrengungen als bisher im Dialog mit der demokratisch organisierten Zivilgesellschaft. Dann braucht es darüber hinaus eine volle Parlamentarisierung der Europäischen Union, denn ohne volle Repräsentation in allen wichtigen auf europäischer Ebene getroffenen politischen Entscheidungen kann es keine echte europäische Demokratie geben. Auch zwischen den Wahlterminen ist die Partizipation der Bürger sicherzustellen, wenn nachhaltiges Interesse von mehr als nur einer elitären Minderheit, vor allem aber das Vertrauen der großen Mehrheit der Bürger in die Demokratie auf europäischer Ebene und ihre politischen Institutionen gewonnen werden soll. Dass das Europäische Parlament dabei von zentraler Bedeutung ist, liegt auf der Hand. Partizipation und Repräsentation ergänzen einander, gehen Hand in Hand.

Die Bürger müssen Europa erleben können. Hier bieten sich für die organisierte Zivilgesellschaft, für die Engagementpolitik des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement, die Kommunikationsarbeit des Netzwerks der Europäischen Bewegung Deutschland und den flächendeckenden Bürgerdialog von Mitgliedern wie der Europa-Union Deutschland, wichtige Anknüpfungspunkte.

Literaturhinweise:

Frank Decker/ Jared Sonnicksen: Parlamentarisch oder präsidientell? Die Europäische Union auf der Suche nach der geeigneten Regierungsform, in: Frank Decker/Marcus Höreth

(Hrsg.): Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts, Wiesbaden 2009, S. 128-164.

Jürgen Habermas: Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration, in: ders.: Ach, Europa, Frankfurt am Main 2008, S. 96-127.

Juliet Lodge: The European Parliament, in: Svein Andersen/ Kjell A. Eliassen: The European Union, London 1995, S. 187-214.

Philip Manow: „Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation“, in: Leviathan, 34. Jg., Heft 2, Juni 2006, S. 149-181.

Wolfgang Schmale: Geschichte und Zukunft der europäischen Identität, Stuttgart 2008.

Christian Moos ist seit 2011 Generalsekretär der Europa-Union Deutschland (EUD).
Hauptberuflich leitet er den Geschäftsbereich Europa und Internationales des dbb
beamtenbund und tarifunion.

Kontakt: MoosCh@DBB.de